

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO

José de Jesús GUDIÑO PELAYO

SUMARIO: I. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como protagonista de la reforma.* II. *La Suprema Corte como objeto de la reforma del Estado.*

La “reforma del Estado” de la que tanto se ha hablado y más se ha escrito, desde mi perspectiva, se ha venido gestando de manera gradual desde hace algunos años, gesta que no se ha ponderado suficiente como parte de este proceso de reforma del Estado.

Sin embargo, pese a esto ha afectado de forma significativa la actuación y las interrelaciones de algunos órganos de gobierno, así como la de los principales actores políticos.

Creo que el punto de partida de ese proceso de reforma gradual del Estado es posible identificarlo en tres reformas constitucionales que han incidido de modo relevante en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano contemporáneo, todos ellos acontecidos en la década de los noventa.

- 1) *La reforma constitucional que dotó de autonomía al Banco de México*, misma que trastocó la naturaleza jurídica del banco central, que de organismo público descentralizado bajo el control del gobierno federal pasó a ser una nueva persona del derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado sin estar comprendido en la adminis-

tración pública federal. Esta reforma constitucional otorga autonomía al Banco de México en el ejercicio de sus funciones y de su administración, y establece como objeto principal de ésta procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Es válido afirmar que, a partir de esta reforma constitucional, la célebre frase “*las finanzas se manejan desde Los Pinos*” pasó a la historia.

- 2) *La reforma constitucional en materia electoral de 1996*, a través de la cual se reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el derecho a tomar decisiones al voto de los consejeros ciudadanos; asimismo, esta reforma dio un gran impulso al Tribunal Federal Electoral, dotándolo de toda una normatividad adjetiva que le ha permitido día a día hacer realidad la garantía jurisdiccional del derecho electoral. En la práctica, estos órganos han sido fieles y eficientes garantes de nuestra democracia formal. El respeto al voto parece ser una batalla ganada.
- 3) Por último, *la reforma constitucional en materia judicial de 1995*, misma que, entre otras cosas, cambió la integración y la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la perfiló de manera clara y definitiva como tribunal constitucional, e introdujo al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano especializado en la administración y vigilancia de la judicatura.

En esa ocasión, la reforma al artículo 105 constitucional revitalizó la figura de la controversia constitucional que, aunque prevista en la Constitución desde 1917, se encontraba casi olvidada por el desuso. Destaca que se incluyó al municipio como parte, con legitimación activa y pasiva en este tipo de juicio y se precisaron los efectos que pudieran tener las sentencias.

En su nueva fracción II, el artículo 105 de la Constitución estableció la figura de la *acción de inconstitucionalidad*, que introdujo lo que se conoce como control abstracto de la constitucionalidad porque no requiere de la afectación de un interés particular. Se legitimó al 33% de los integrantes de los órganos legislativos, al procurador general de la República y, desde la reforma electoral de 1996, también a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral en contra de leyes electorales federales o locales y a los partidos con registro estatal en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

A partir de esta reforma, las controversias entre poderes y entre niveles de gobierno respecto a la constitucionalidad de sus actos o del límite constitucional de su actuación, pueden resolverse, y se han resuelto, por el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía: la Suprema Corte de Justicia la Nación, que de manera imparcial, con apego a las garantías del debido proceso y con fundamento en un riguroso análisis constitucional, fija de manera definitiva los límites constitucionales de la actuación de los órganos o niveles de gobierno contendientes, y determina si la norma general impugnada es o no constitucional.

Esto, bajo cualquier enfoque, constituye un auténtico avance democrático. A través de estos medios de control constitucional, la Suprema Corte funge como garante de la democracia material. No obstante, creo que hay consenso en que la defensa de la democracia no se agota con la defensa del voto, ya que es mucho más que eso.

Es preciso distinguir entre las garantías de la democracia formal y las de la democracia material. Las primeras se confían al Instituto Federal Electoral, mientras que las segundas las garantizan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás órganos de control constitucional.

Al abordar el tema referente a la Suprema Corte de Justicia y al Poder Judicial de la Federación en la reforma del Estado, ob-

jeto del estudio que analizaremos, creo necesario distinguir dos aspectos:

- El rol que le ha correspondido desarrollar a la Suprema Corte como sujeto, o mejor dicho, como protagonista de la reforma del Estado.
- La situación que debe corresponder a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación como objeto de la reforma del Estado.

Deben diferenciarse con claridad estos dos aspectos, pues la reforma del Estado también debe pasar por algunas cuestiones fundamentales de la actual estructura judicial federal. El problema consistirá en discutir cuáles serán éstas y cómo será la nueva regulación.

I. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO PROTAGONISTA DE LA REFORMA

Al referirme al desempeño de la Suprema Corte como protagonista de la reforma, es imprescindible distinguir la actividad que la Corte desempeña en el ejercicio estricto de su competencia jurisdiccional, de la que no encuentra sustento en ello sino que surge de la preocupación por incidir en una reforma integral y coherente de la impartición de justicia en el Estado mexicano.

En relación con el ejercicio de su competencia, debe señalarse que a diez años de la reforma constitucional de 1995, la Suprema Corte ha resuelto un total de 865 controversias constitucionales y 219 acciones de inconstitucionalidad. Tras cada controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad resuelta por la Suprema Corte, existía un potencial conflicto social o político que encontró una solución constitucional dentro del marco de un proceso jurisdiccional.

Ante la imposibilidad de referirme aquí a los muy diversos criterios constitucionales que ha establecido la Corte para resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad en estos diez años, sólo me referiré de manera sucinta y ejemplificativa a un tema abordado tanto en controversias constitucionales como en juicios de amparo en revisión resueltos por la Suprema Corte: el referente a la interpretación que debe darse a la fracción III del artículo 116 constitucional en lo relativo a la garantía de inmovilidad de los magistrados locales.

En muchas Constituciones locales aún se establece que el término del nombramiento de magistrado es por seis años, periodo que coincide con el del gobernador del estado, por lo que la costumbre de este último al tomar posesión era renovar, en ocasiones de manera total, la planta de magistrados, sin hacer consideración alguna respecto a la actuación de los magistrados salientes. Frente a esta situación que afecta de manera directa la autonomía e independencia del Poder Judicial estatal, la Suprema Corte estableció que:

- El término para el cual un magistrado estatal fue designado no expira fatalmente por el solo transcurso del tiempo para el que fue designado.
- La determinación de la reelección o no de dichos funcionarios debe efectuarse mediante un acto administrativo que se realice antes de que expire el periodo respectivo, basado en la emisión de dictámenes que ponderen la conducta profesional y personal observada, los cuales deberán estar debidamente fundados y motivados en los términos del párrafo 1 del artículo 16 constitucional.

Por otra parte, la actuación de la Suprema Corte como promotora de la reforma del Estado, puede verse concretada en la convocatoria para la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano.

En efecto, el 27 de agosto de 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a toda persona interesada en eficientar nuestro sistema de justicia a presentar propuestas de mejora con el objeto de construir un sistema de justicia que responda ampliamente a las necesidades actuales del país, en el entendido de que dicha labor no puede, ni debe, ser acometida por una sola institución ni confiarse a una sola persona, sino que debe ser producto de un ejercicio de inclusión en el que a través del diálogo sea posible identificar las soluciones más viables.

La respuesta a la convocatoria de la Suprema Corte no pudo ser mejor: más de 5,800 personas expresaron su punto de vista acerca de uno o varios problemas y propusieron vías de solución a las cuestiones planteadas. De esta manera, se reunieron 5,844 ponencias y en el procesamiento de las mismas se han identificado más de 8,000 propuestas concretas.

La sociedad se manifestó y reflejó un interés particular en temas como seguridad pública y justicia penal (20%), el juicio de amparo (14%), mejoras al Poder Judicial (10%) y justicia constitucional (10%). Se recibieron ponencias del sector privado (41%), del sector público (40.8%), y del sector académico (18%).

En estos esfuerzos, se diseñó una estrategia para la elaboración de un proyecto de reforma judicial integral, misma que consiste en varias fases, que son:

Fase I. La recepción, análisis y clasificación de las propuestas recibidas, así como elaboración del diagnóstico ciudadano. Etapa que, por supuesto, ya fue concluida.

Fase II. Organización de foros temáticos públicos para la discusión y análisis de la problemática y diagnóstico ciudadano en diferentes entidades de la república mexicana, etapa en la que se encuentra ahora el desarrollo de la propuesta de reforma judicial.

A la fecha, la Corte ha auspiciado once foros temáticos de reflexión en diferentes entidades de la república, de los cuales,

al día de hoy, ya se celebraron siete en las materias de transparencia y comunicación en el Poder Judicial, mejoras al Poder Judicial de la Federación, federalismo judicial, justicia constitucional, juicio de amparo, colegiación obligatoria y defensoría pública, y unificación de códigos y medios alternativos de resolución de conflictos.

De igual manera, están próximos a realizarse foros con los temas de incorporación de tribunales administrativos al Poder Judicial, tratados internacionales y derechos humanos, y por último, justicia penal.

Cuando concluyan estas actividades, se pasará a las siguientes fases que consisten en:

Fase III. Elaboración de proyectos de programas de trabajo, políticas judiciales y/o iniciativas de ley a partir de los resultados de los foros temáticos, con la participación de especialistas internos y el reenvío de estos documentos preliminares de trabajo al total de participantes de la Consulta Nacional a fin de incorporar sus observaciones e integrar un documento que puedan analizar y discutir tanto especialistas internos como externos.

Fase IV. Presentación del anteproyecto de Plan Maestro al Comité Organizador de la Consulta Nacional para la Reforma Judicial Integral a fin de incorporar las observaciones de los miembros de dicho Comité y estar en condiciones de publicar el Plan Maestro de Reforma Judicial Integral.

Fase V. Presentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Plan Maestro de Reforma Judicial Integral ante los órganos constitucionales competentes para conocer, discutir y decidir las reformas constitucionales y legales provenientes de esta Consulta Nacional.

II. LA SUPREMA CORTE COMO OBJETO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Sin considerar el papel de la Corte como protagonista de la reforma, queda aún pendiente de abordar el tema de la Corte como objeto de la propia reforma del Estado.

Una pregunta fundamental para determinar el impacto que deberá tener la reforma del Estado en la estructura y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en las del Poder Judicial de la Federación es el relativo al federalismo o al centralismo judicial.

¿Queremos una justicia realmente federal, o conviene, de acuerdo con nuestra valoración del contexto mexicano, un centralismo judicial? La decisión no es fácil, pero resulta esencial para redimensionar la justicia federal.

Bajo mi perspectiva, el actual modelo de justicia federal ya cumplió su ciclo y agotó sus posibilidades para el futuro, pues ha propiciado el crecimiento desmesurado del Poder Judicial de la Federación, cuya demanda de creación de nuevos órganos ya es imposible de satisfacer.

En un país con más de 100 millones de habitantes, en el que toda contienda, cualesquiera que sean sus características, culmina a voluntad de una de las partes, en un juicio de amparo, competencia exclusiva de la jurisdicción federal, es fácil imaginar la magnitud de las presiones para la multiplicación de los órganos judiciales federales.

Comentaba con un distinguido investigador la necesidad de crear más tribunales de lo contencioso administrativo, a lo que me argumentó: “¿para qué crear tribunales de lo contencioso administrativo, si contra lo que resuelvan procede el juicio de amparo? Lo único que se logrará es complicar aún más la administración de justicia creando otra instancia judicial, mejor que en forma directa recurran al amparo”. No quiero polemizar sobre esto, pero es preciso reconocer que tiene un fondo de realidad.

Es necesario aceptar que la centralización de la justicia tuvo una función fundamental para la construcción e integración de un sistema de justicia a nivel nacional, sustentado sobre criterios generales de racionalidad. Venustiano Carranza, en su proyecto enviado al constituyente de Querétaro, consideró a los jueces locales como “*instrumentos ciegos de los gobernadores*”, lo cual en su época no dudo que haya sido cierto. En esas circunstancias, la centralización judicial permitió, vía amparo, sustraer los asuntos judiciales del ámbito de influencia de los jefes políticos, caciques y gobernadores de los estados, con lo que se generó un sentimiento de seguridad jurídica en los justiciables así como criterios jurisprudenciales con validez nacional y obligatorios para los propios jueces locales, lo que coadyuvó a establecer un sistema nacional al margen de cualquier incidencia o circunstancia política local. Debe reconocerse este mérito a la justicia federal, en particular al juicio de amparo.

Creo que este ciclo cumplió a cabalidad con esta finalidad. Las circunstancias actuales son diferentes, que los retos que enfrenta la justicia federal no son los mismos que se presentaron en 1917, cuando Carranza, por las circunstancias que vivía el país y no por alguna convicción teórica, tomó la decisión de proponer al Congreso Constituyente el mantenimiento del amparo judicial.

Ahora corresponde a nuestra generación decidir en qué medida y en qué grado debe descentralizarse real y efectivamente la justicia federal, esto es, federalizarse, y en qué medida y en qué temas debe continuar, de manera temporal o definitiva, centralizada. Éste es, a mi juicio, el punto toral para la reforma de la justicia federal.

De optar por este camino, será indispensable dar contenido a la expresión “régimen interior” a que se refiere el artículo 40 de la Constitución cuando dispone: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de *Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*, pero unidos en una

Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Si por mandato constitucional los estados son soberanos en lo concerniente a su régimen interior, y si por soberano se entiende que sus resoluciones dentro de ese ámbito son inatacables, pues de otra manera no tendría sentido el término soberanía, debe ser prioritario en la reforma del Estado, no sólo para efectos judiciales, dar un *contenido real*, establecer con precisión los linderos de cómo debe entenderse la expresión “concerniente a su régimen interior”.

En el llamado “Amparo Morelos”, fallado por la Suprema Corte el 11 de abril de 1874, bajo la presidencia de José María Iglesias, se hizo un esfuerzo para determinar cuáles de los vicios que se atribuían a la resolución impugnada* pertenecían al régimen interior de los estados y, por lo tanto, “no es estimarse por la justicia federal”, y que otros afectaban “a la esencia misma del gobierno republicano representativo, y al régimen constitucional que la Constitución federal garantiza a los estados por sus artículos 109 y 41”.

Cierto es que esta resolución se adoptó con base en el texto y contexto constitucional vigentes en aquella época, pero me parece también indiscutible que a partir del texto y del contexto vigentes en nuestra actualidad, y sobre todo de la reforma del Estado que se pretende, debemos preguntarnos de nuevo, ¿cuál es o debe ser el régimen interior de los estados, respecto al cual éstos son soberanos?

A partir de la respuesta a esta cuestión fundamental es que deberemos discutir el rediseño y la redimensión de la justicia federal, sus atribuciones, competencias y limitaciones.

* Ley de presupuestos expedida el 12 de octubre de 1873, que el director de renta trataba de aplicar.